



学术前沿文丛

结构转型 中的农村公共服务与 公共财政政策



Public Finance Policy and
Rural Public Service in
the Context of
Chinese Structure Transformation

王小林 著

结构转型 中的农村公共服务与 公共财政政策

Public Finance Policy and
Rural Public Service in
the Context of
Chinese Structure Transformation

王小林 著

中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

结构转型中的农村公共服务与公共财政政策/王小林著.
北京: 中国发展出版社, 2008. 1

ISBN 978 - 7 - 80234 - 090 - 9

I. 结… II. 王… III. ①农村—社会服务—研究—中国
②农村—财政政策—研究—中国 IV. D669.3 F812.8 - 012

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 159845 号

书 名: 结构转型中的农村公共服务与公共财政政策

著作责任者: 王小林

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 80234 - 090 - 9/F · 668

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京源海印刷有限责任公司

开 本: 670 × 990mm 1/16

印 张: 22

字 数: 320千字

版 次: 2008 年 1 月第 1 版

印 次: 2008 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 1—3000 册

定 价: 39.00 元

咨询电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮箱: fazhanreader@163.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

序 言

当前，中国正在经历着巨大的经济社会结构转型，在这一转型过程中，经济增长取得显著成效，但收入分配却正面临着严峻的考验，特别是教育、医疗卫生和社会保障等公共服务的提供存在着巨大的不公平，这种不公平在城乡间则更加突出。为此，党和政府提出贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的战略构想，而提供基本公共服务是创建和谐社会的重要基础。

让国民获得基本均等化的公共服务是服务型政府追求的重要目标之一，也是政府及其职能部门的重要职责之一。中国长期以来农村公共服务供给不足，迄今未形成以农民需求为导向的公共服务供给机制。因此，改善中国农村公共服务的供给方式，创新农村公共服务的制度安排乃是当前中国政府治理和公共财政建设的重要选题。

20 世纪末至 21 世纪初，新公共管理理论与新公共服务理论就公共服务的基本理论和宗旨展开了激烈讨论，这场大讨论推进着人类公共服务的理论研究与实践。新公共管理理论认为，政府应集中精力“掌好舵”（即做好决策工作）而非“划好桨”（即做好具体的服务性工作）；政府的行政专家们不应事必躬亲，而要善于授权，鼓励公众参与管理；政府是受顾客驱使的，其宗旨是满足顾客的需要，不是官僚政治的需要，故政府应像企业一样具有“顾客意识”，建立“顾客”驱

使的制度。与新公共管理理论不同的是，新公共服务理论认为，政府的职责是服务，而不是“掌舵”。政府是为公民服务，而不是为顾客服务。在政府中，公正与公平是其提供服务时必须考虑的一个重要因素，政府不应该首先或者仅仅关注“顾客”自私的短期利益，相反，扮演着公共角色的人必须关心更大的社区，必须对一些超越短期利益的事务承担义务，必须愿意为他们的邻里和社区所发生的事情承担个人责任。换言之，政府必须关注公民的共同需要和利益。

自从建立家庭承包制以来，中国部分关键农村公共服务，例如医疗卫生服务基本走上了一条市场化的改革路径，即靠市场来提供公共服务。虽然靠市场来提供公共服务，在国外有公共服务民营化理论的支撑，在国内农村公共服务的私人供给中也有不少成功的案例，但公共服务的均等化靠市场来实现几乎是不可能的。可以说，至农村税费改革之前，中国的农村公共服务存在着严重的制度缺失，公共财政基本没有覆盖农村大部分公共服务需求。

近年来，中央多次出台“一号文件”，旨在加大公共财政在农村的覆盖面和覆盖力度，旨在向农民提供基本的公共服务。特别是农村义务教育“两免一补”政策和新型农村合作医疗制度的全面推开，以及正在进行试点的农村最低生活保障制度，无疑政府重新承担起农村公共服务的基本职责。

而中国作为世界上最大的转型国家，农村公共服务供给制度的改革，无疑需要与结构转型的特征相结合。王小林博士的这部著作，最大的价值在于拓展了这一领域的研究，将农村公共服务与结构转型相结合，在研究的理论和方法上都有新的尝试。在这部著作中，他对农村公共服务的概念进行了界定；对结构转型中的农村公共服务与公共

财政的一般理论进行了阐述；对结构转型中的农村公共服务供给与需求进行了分析；对农村义务教育、农村医疗卫生服务展开了专题研究。最后，作者从县、乡财政的角度，对三个乡镇三种不同的县、乡财政管理体制进行了案例研究。

这部著作的研究框架，是2003年作者进入财政部财政科学研究所博士后流动站从事博士后研究时最初提出的。在站期间，作者展开了一系列的理论研究与实地调研，这部著作提供了非常丰富的实证信息。我个人认为，这部著作对中国农村公共服务与农村公共财政政策的制定有重要的参考价值。作者在邀请我为本书作序时，一再强调这只是他的初步研究成果，还有许多理论和实践问题有待深入研究。希望作者能够继续关注中国的农村公共服务问题，在理论和实践上再攀高峰。

苏 明

财政部财政科学研究所 副所长，研究员

2007年9月8日

前 言

随着中国经济的快速增长，政府收入也得到了迅速增长，这就使得扩大政府支出范围、满足包括农村在内的日益增长的公共需求成为可能。尽管在过去的二十多年，政府的农业支出持续增长并在农村发展与扶贫方面取得显著成效，但是，四个主要问题仍制约着中国结构转型。

第一，按照国际标准，中国政府在社会发展方面的支出在国民生产总值和政府支出中的份额偏低。第二，在政府支出结构中，社会发展方面的支出具有城市偏向特征，教育和卫生支出偏向于县级以上的城市，而面向农民提供基本公共服务的机构和组织主要在乡、村两级。第三，中国的农村教育、卫生服务，在财政支出方面是高度分权的。因中国县域经济发展水平以及财政实力相差甚远，加之均等化转移支付不足，导致地区之间与城乡之间教育、卫生和其他公共服务支出差距较大。第四，政府在公共服务中的支出份额较低，农户必须通过缴费购买服务，这在一定程度上加重了贫困人口，特别是农村贫困人口和城市流动人口的负担。

具体从教育与卫生来看，尽管中国在普及义务教育、降低儿童和产妇死亡率方面取得显著成就，但从教育和卫生的支出结构分析，仍存在着以下四个主要问题：第一，政府在教育 and 卫生方面的支出份额相对国际标准较低。第二，政府在各级教育与卫生机构方面的支出分配不平衡。第三，农民个人支出份额上升，加剧了不公平。第四，财政分权和不充足的转移

支付使得地区间的差距拉大。

各国结构转型的经验表明，加大政府在农村公共服务中的支出份额，平衡地区之间、城乡之间的经济与社会发展是十分重要的。据此，本书建议：第一，进一步加大政府对农村公共服务投资的力度，明确各级政府的事权范围，根据其拥有的财权合理分配农村公共服务的供给责任。第二，改革农村公共服务供给决策机制，使农村公共服务的供给充分体现民愿，在财政资源有限的情况下优先提供最急需解决的公共服务项目。第三，改革农村公共服务的资金筹集渠道，建立多主体的农村公共服务供给机制，采取多元化供给方式。第四，增加一般性转移支付的资金投入力度，加强对专项转移支付的管理，提高资金的使用效率。第五，完善资金保障机制和监督机制。

王小林

2007 年 11 月

目 录

第1章 导 论	1
1.1 研究背景	1
1.2 文献评论	3
1.2.1 结构转型理论	4
1.2.2 公共财政理论	7
1.2.3 公共服务理论	11
1.2.4 中国农村公共服务现状和矛盾	12
1.2.5 已有研究的不足之处	14
1.3 概念界定	15
1.3.1 公共服务的概念界定	15
1.3.2 公共服务的分类	16
1.4 研究的问题和目标	18
1.5 研究内容、研究假说和研究方法	20
1.5.1 研究内容	20
1.5.2 研究假说	23
1.5.3 研究方法	23
1.6 本书结构	24
1.7 创新及进一步需要研究的问题	25

第一部分：结构转型中的农村公共服务 与公共财政的一般理论

第2章 结构转型的一般理论	29
2.1 结构转型的基本特征：工业化与城市化	29
2.2 城市化与经济发展的关系	30
2.2.1 钱纳里发展的型式	30
2.2.2 刘易斯的二元经济结构模型	32
2.2.3 诺瑟姆的城市化发展进程“S”型曲线	35
2.2.4 托达罗的收入预期理论	36
2.2.5 一般性结论	38
2.3 工业化与城市化的关系	39
2.3.1 工业化与城市化关系的一般变动模式	39
2.3.2 不同收入国家工业化与城市化关系的变动趋势	40
2.3.3 一般性结论	42
2.4 结构转型中的公共服务需求与公共财政政策选择	43
2.4.1 公共财政与工业化、城市化发展的一般关系	43
2.4.2 工业化与城市化引致的公共产品需求的增加	45
2.4.3 工业化、城市化发展对农村公共服务的需求	47
2.4.4 公共财政促进农村工业化、城市化发展的作用	48
第3章 公共服务的一般理论	50
3.1 公共服务的基本属性	50
3.2 公共服务的配置理论	51
3.3 公共服务的制度安排理论	53
3.4 新公共管理理论与新公共服务理论	54
3.4.1 新公共管理理论	54
3.4.2 新公共服务理论	56

第4章 公共财政的一般理论	61
4.1 公共财政职能	61
4.2 公共财政制度与框架	62
4.2.1 制度与制度变迁	62
4.2.2 公共财政制度与框架	66
4.3 中国农村财政制度安排与农村公共服务	67
4.3.1 中国农村财政制度安排的演进	67
4.3.2 中国不同财政制度安排下的农村公共服务供给	69
4.4 公共财政促进结构转型与农村发展的国际经验借鉴	74
4.4.1 美国农村城市化的经验	74
4.4.2 日本农村工业化、城市化的经验	79

第二部分：结构转型中的农村公共服务： 供给与需求分析

第5章 农村公共服务供给分析	85
5.1 农村公共服务供给：概念界定及影响因素	85
5.1.1 农村公共服务的概念界定	85
5.1.2 农村公共服务的基本原则	86
5.1.3 农村公共服务的影响因素	87
5.1.4 农村公共服务提供机制	92
5.2 农村公共服务提供主体和提供方式	93
5.2.1 农村公共服务提供主体	93
5.2.2 农村公共服务生产方式	95
5.2.3 农村公共服务筹资	96
5.3 结构转型中农村公共服务的供给制度变迁：一个假说 及其验证	97
5.3.1 已有研究的总结	97
5.3.2 假说的提出	99

5.2.3 假说的验证	102
5.4 农村公共服务供给水平整体分析	123
5.4.1 农村基础设施	123
5.4.2 农村义务教育	127
5.4.3 农村医疗卫生	128
5.4.4 农村社会保障	131
第6章 农村公共服务需求分析	136
6.1 农村公共服务需求的确定	136
6.1.1 在结构转型中, 缩小收入差距、促进社会公平的需求	136
6.1.2 在结构转型中, 减小就业歧视、促进公平就业的需求	137
6.1.3 在结构转型中, 教育、卫生等基本公共服务的需求	142
6.2 农村公共服务需求表达机制	144
6.2.1 供给决策程序不能反映需求的有效表达	144
6.2.2 农民组织化程度低, 缺乏需求的有效表达途径	146
6.3 农村公共服务需求及公共投资优先序	146
6.4 农户农村公共投资支付意愿	149

第三部分：结构转型中的农村公共服务： 现状与矛盾

第7章 农村义务教育发展问题	155
7.1 中国农村义务教育投入的现状	156
7.1.1 中国农村教育管理体制演变	156
7.1.2 当前中国农村义务教育投入存在的主要问题	158
7.2 教育财政支出对教育公平的影响	173
7.2.1 中国教育发展水平	173
7.2.2 中国教育发展差异	175
7.3 中国农村义务教育投入不足的深层原因分析	177

7.3.1 能力问题: 经济发展水平和财力等基本因素的制约	177
7.3.2 意愿问题: 经济发展模式的影响	180
7.3.3 效率问题: 政府层级的影响	181
7.4 与农村义务教育投入相关的理论问题	182
7.4.1 农村义务教育的公共特征	182
7.4.2 农村义务教育政府间的投入责任	186
7.5 农村义务教育个案分析	188
7.5.1 义务教育基本情况	188
7.5.2 农村义务教育管理体制	190
7.5.3 农村义务教育经费投入	191
7.6 加强农村义务教育发展的财政政策取向	195
7.6.1 提高教育整体投入水平	195
7.6.2 理顺国家与农村的分配关系	196
7.6.3 理顺政府间的分配关系	196
7.6.4 建立贫困地区特有的教育投入体制	197
7.6.5 提高农村义务教育财政资金使用效率	198
第8章 农村医疗卫生服务	200
8.1 中国卫生服务总支出分析	200
8.1.1 政府卫生预算不足且支出比例持续下降	201
8.1.2 卫生事业费占国家财政支出比例下降	207
8.1.3 卫生事业费支出是高度分权的	208
8.2 中国卫生预算分配公平性分析	210
8.2.1 卫生支出城乡比例严重失衡, 卫生服务不公平加剧	210
8.2.2 卫生一般预算支出的省际差异	212
8.2.3 财政资金在农村三级卫生服务机构间的配置差异	215
8.2.4 妇幼保健院资源配置差异	216
8.2.5 疾病预防控制机构财政资源配置差异	218
8.2.6 医疗机构财政专项支出的功能构成	219

8.2.7 财政资金在健康保障方面的分配	221
8.3 卫生预算分配对卫生服务公平的影响	223
8.3.1 中国卫生发展水平	223
8.3.2 流动人口卫生服务	225
8.4 与农村卫生服务投入相关的理论问题	227
8.4.1 农村卫生服务的公共特征	227
8.4.2 乡、村两级卫生服务机构的公共职能和政府间的投入责任	228
8.5 农村卫生服务的个案分析：重庆市铜梁县与丰都县 卫生服务	229
8.5.1 卫生基本情况	229
8.5.2 卫生管理体制及收支情况	233
8.5.3 新型农村合作医疗情况	239
8.6 加强农村卫生服务的财政政策建议	241

第四部分：结构转型中的农村公共财政政策

第9章 财政预算管理体制与农村公共服务：理论视角	247
9.1 财政预算管理体制	247
9.1.1 财政管理体制的内涵	247
9.1.2 结构转型时期的财政管理体制	249
9.2 县、乡财政管理体制	250
9.2.1 乡镇财政的建立与发展	251
9.2.2 县、乡财政管理体制类型	253
9.3 县、乡政府职能转变与公共服务	257
第10章 县、乡财政管理体制与农村公共服务：案例分析	260
10.1 “基数包干下的增量分成体制”：陕西省 YF 镇模式	260
10.1.1 基本情况	260
10.1.2 财政管理体制	261

10.1.3 财政收支状况	263
10.1.4 机构改革、运转及乡村债务情况	266
10.1.5 农村公共服务状况	268
10.1.6 政府领导意愿	276
10.2 “基数包干下的增量全留体制”：内蒙古 B 县 SBT 镇模式	277
10.2.1 基本情况	277
10.2.2 财政管理体制	278
10.2.3 财政收支状况	280
10.2.4 机构运转及乡村债务情况	282
10.2.5 农村公共服务状况	284
10.2.6 政府领导意愿	292
10.3 “乡财县管乡用体制”：陕西省 C 县 Z 镇模式	293
10.3.1 基本情况	293
10.3.2 财政管理体制	294
10.3.3 财政收支状况	298
10.3.4 机构运转及乡村债务情况	301
10.3.5 农村公共服务状况	303
10.3.6 政府领导意愿	310
第 11 章 研究结论	312
11.1 研究结论	312
11.1.1 公共财政在促进结构转型中的作用	312
11.1.2 结构转型中的农村公共服务供给与需求	313
11.1.3 县、乡财政与农村公共服务	316
11.2 政策建议	317
参考文献	320

后记	329
----------	-----

图表目录

图 1-1 本书基本框架	25
图 2-1 拉尼斯-费景汉模型	34
图 2-2 城市化发展的“S型”曲线（诺瑟姆，1979）	35
图 2-3 政府收入、教育支出、工业化率、城市化率变化情况	44
图 2-4 部分发达国家政府支出占名义 GDP 的比重	45
图 3-1 公共服务的市场需求曲线	50
图 4-1 社会在公共服务与私人服务之间的选择	70
图 4-2 集体经济时期的城乡公共服务供给	71
图 4-3 家庭承包制至农村税费改革前的城乡公共服务供给	72
图 4-4 城乡统筹战略下的公共服务供给	73
图 4-5 美国城市化进程（1790~1990）	75
图 4-6 美国的城市化率与政府支出占 GDP%（1890~1990）	78
图 5-1 中央和地方政府预算内收支份额（1990~2005）	90
图 5-2 中央和地方政府预算外收支份额（1990~2003）	90
图 5-3 农村土地征用制度的灰市加价模型	108
图 5-4 农村税费及“三乱”对福利的影响	118
图 5-5 乡镇政府机构职能及其经费来源	121
图 6-1 农户认为最应由财政支付的公共服务排序	148
图 6-2 农户愿意出钱支付的公共服务排序	148
图 6-3 修建学校校舍与村诊所农户分摊意愿	150
图 6-4 修建农田水利和村道农户分摊意愿	150
图 6-5 农业技术培训与农村电网入村分摊意愿	151
图 6-6 农村治安与修建村敬老院分摊意愿	151
图 7-1 中国教育经费构成（1992~2003）	159
图 7-2 河南省地方财政教育支出政府间责任	163

图 7-3	文盲半文盲占 15 岁以上人口比例按人均 GDP 的分布 (2004 年)	175
图 7-4	2004 年中国城乡各种受教育水平人口比重比较	177
图 7-5	中国财政性教育经费支出的增长情况 (1992~2003)	178
图 7-6	教育的需求曲线	183
图 8-1	中国卫生总费用的变化趋势 (1990~2004)	201
图 8-2	卫生支出和人均 GDP (1990~2000)	202
图 8-3	中国卫生支出构成 (1990~2004)	203
图 8-4	OECD 29 个国家 2003 年政府卫生支出占卫生总费用 比例	205
图 8-5	部分欧洲国家卫生支出中财政支出的比例	206
图 8-6	调查地区居民应住院未住院原因构成 (2002 年)	207
图 8-7	河南省财政卫生支出地方政府间的比例	210
图 8-8	调查地区疾病预防控制机构事业收入变化情况	219
图 8-9	铜梁县 2004 年门诊人次分布情况	231
图 9-1	县、乡财政体制类型	255
表 1-1	公共服务的分类	17
表 2-1	城市化水平与工业化率的关系	31
表 2-2	工业化与城市化关系的一般变化估计值	40
表 2-3	不同收入国家工业化与城市化关系的变化趋势	41
表 3-1	公共服务提供的制度安排	54
表 5-1	美国联邦政府 1965 年和 2004 年财政支出结构	88
表 5-2	美国州和地方政府 1965 年度和 2002 年度财政支出结构	88
表 5-3	国家财政按功能性性质分类的支出	91
表 5-4	财政收入的“两个比重”	115
表 5-5	1985~2004 年国家各项税收比较	116
表 5-6	2003 年公路建设通达情况东、中、西部对比	124
表 5-7	西部地区小水电装机及发电情况	126